

LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN MÉXICO, EN LA AGENDA DEL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL

*José Alejandro Jiménez Jiménez**

*Lorenzo Salgado García***

*Jorge Vázquez Sánchez***

RESUMEN

En las últimas cuatro décadas, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, encargada por Ley de las políticas de empleo, fue perdiendo su papel rector en materia de políticas de empleo y ha elaborado programas que pueden mostrar resultados interesantes, pero que no pueden resolver problemas derivados de la falta de inversiones. En consecuencia, se requiere de potenciar las fortalezas económicas de las regiones, mediante políticas de empleo que replanteen el papel que regionalmente puede tener la inversión pública.

La reflexión sobre los programas de empleo implementados así como sus resultados, son necesarios a efectos de dilucidar propuestas que estimulen el desarrollo regional y local, a través de la elevación de los niveles de empleo, sabiendo que el factor principal de todo desarrollo siempre es y será implementado por las personas y para las personas.

En el presente trabajo se efectúa un análisis metodológico que utiliza diversas fuentes estadísticas y hemerográficas, así como disertaciones teóricas y aportes sobre conceptos tales como desarrollo, desarrollo regional y empleo. Así es posible inducir que el Estado debe intervenir por medio de políticas fiscales, para mantener un nivel suficiente de demanda global; ya que no puede dejarse a las ciegas fuerzas del mercado el logro de objetivos como los ya señalados.

Palabras clave: Desempleo, programas de empleo, desarrollo regional

*Doctor, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Economía alex_androus09@yahoo.com.mx

**Doctor, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Economía, l_salgadamx@yahoo.com.mx

***Doctor, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Economía, jorgevasan23@hotmail.com

Introducción

Cuantiosos han sido los discernimientos que se han elaborado con relación a las perspectivas que ofrecen los procesos de desarrollo para los seres humanos. Al unísono, también son diversos los criterios que se ponen a la vista, en cuanto a los efectos que los procedimientos y las acciones implementadas para tal fin, han traído consigo, así como los que podrían producirse, según se dice, por su aplicación dentro del corto, mediano o largo plazo.

Aunado a esto, existe un justificado escepticismo en cuanto a las posibilidades reales de que, bajo la continuidad del esquema actual de globalización y en los marcos capitalistas de producción, el sistema pueda ahora, encontrar realmente la vía para resolver todas sus contradicciones internas y proporcionar el tan ansiado bienestar y progreso para la humanidad.

En tal sentido, las políticas de empleo implementadas desde el Estado, fueron perdiendo su rol rector como propulsoras del desarrollo y aunque desde el Estado, se han elaborado programas de empleo que pueden mostrar resultados interesantes, esos programas no han podido, ni pueden resolver problemas derivados de la falta de inversiones dejadas en las manos de los particulares.

La evidencia empírica de las 4 últimas décadas, muestra una agudización de las condiciones de pobreza y una ampliación de la brecha existente entre ricos y pobres, tanto a nivel global como hacia el interior de las regiones e, inclusive, en las mismas naciones desarrolladas. En consecuencia, se requiere de potenciar las fortalezas económicas de las regiones en todos los niveles, mediante políticas de empleo, las cuales replanteen en tal sentido, el papel que regionalmente puede tener la inversión pública.

El contexto globalizador, la reestructuración, los antagonismos y el desarrollo regional o local

Para los pensadores marxistas, el proceso de globalización dejado en manos del capital, no puede más que agravar la contradicción principal del sistema, entre un desarrollo cada vez mayor de las fuerzas productivas sociales, aplicadas a escala global, con el carácter concentrado de apropiación privada de los frutos que, dicha aplicación, trae consigo; e, indudablemente, también reconocen que este proceso impone al capital una reestructuración de su sistema institucional para tratar de atenuar, momentáneamente, si no la contradicción principal, al menos, los antagonismos que surgen entre el desarrollo de las fuerzas productivas y las condiciones de las relaciones de producción que se dan a escala global entre las oligarquías capitalistas del mundo.

Estas condiciones hacen necesario tener presente que, el diseño de programas para el impulso al desarrollo económico regional o local, inserto en los marcos de la globalización con su sello neoliberal, sus ajustes y reajustes, no puede pasar por alto el que ésta fue concebida para hacer más eficiente el dominio del capital transnacional, o para afianzarlo o expandirlo, según sea el caso, en nuestros países, mas nunca para efectos del logro de un desarrollo nacional o autónomo.

Para una política congruente con el desarrollo, tal marco de partida, obliga a reconsiderar aquellos elementos de política económica que pueden y deben ser aplicados; de manera que, las contradicciones generadas por el funcionamiento del sistema, emerjan de la forma menos violenta, o atenuadas y al menor costo social posible; pues, es evidente que la eliminación total de los obstáculos, que se interponen al libre movimiento de capitales y tecnologías, priva a los estados nacionales de la capacidad de dirigir flujos financieros hacia la solución de los problemas de interés social más apremiantes, para emprender el camino del desarrollo de cada uno de los países y territorios.

Para presentar propuestas en pro de las metas del desarrollo regional y local, la apreciación anterior toma como punto de inicio, una concepción antropocéntrica e integral del desarrollo, como enseguida se detalla.

El desarrollo y el desarrollo regional. Conceptos de partida y objetivos

El desarrollo en general, es un proceso complejo y multidimensional, en el cual confluyen diversos factores de carácter económico, estructural y social, con el objetivo principal, de obtener un mejor aprovechamiento de los recursos productivos internos y lograr adecuadas vinculaciones externas, acordes con las aspiraciones sociales. Para su consecución, los seres humanos somos el actor principal y los beneficiarios.

A su vez, y desde una perspectiva análoga, el desarrollo regional es una expresión de la concomitancia y confluencia de los factores del desarrollo, incluidos, principalmente, los actores que lo hacen posible. Se trata de un proceso que es resultado de la propia práctica de los agentes sociales¹. En el transcurso del desarrollo, los actores de la localidad aprenden y tienden a mejorar su desempeño.

Dentro de las metas u objetivos que las personas se proponen, se encuentra el desarrollo de una región a partir de optimizar el uso de los recursos disponibles, y uno de sus indicadores es el empleo adecuado (es decir, eficiente y eficaz) de la fuerza de trabajo calificada (Jiménez, J.A. 2010). Su uso eficiente y eficaz, no sólo es indicativo de crecimiento, sino que, principalmente, cumple objetivos de transformación de la localidad o del territorio, vinculados a un "modelo" deseable, establecido en la estrategia de desarrollo elegida. En este sentido, si se tiene —entre otros indicadores— una mano de obra calificada para ciertos procesos (como la de los profesionales de la economía, ingenieros, biólogos, enfermeras, médicos, etcétera), que se encuentra subempleada o efectuando funciones distintas para las que fue capacitada, no se podría decir que se está optimizando el uso de dicho recurso; no se podría hablar de eficiencia y de eficacia en el uso de esa mano de obra calificada; ni, tampoco, de alcanzar la eficacia en las metas del desarrollo económico. Esto es así, porque éste no puede desvincularse de los indicadores del uso de las capacidades de los actores, en general; como de la fuerza de trabajo calificada, en particular, ya que su confluencia con los otros factores es lo que hace posible materializar, no sólo las metas sociales propuestas, sino que también permiten la consecución del desarrollo, en su conjunto.

En tal sentido, el uso que los empleadores hacen de la fuerza humana de trabajo calificada o no, vinculados —en las diversas ramas de la actividad productiva, comercial o de los servicios— a una vanguardia de la iniciativa política social e institucional desde el Estado, es fundamental para alcanzar metas específicas, en términos cualitativos del desarrollo de una región o localidad.

De ahí que el objetivo de este trabajo es disertar en torno a la relación existente entre el papel de las políticas de empleo en México en la agenda del desarrollo regional y local, en los marcos de la globalización.

El desarrollo regional. Concepto, atributos y dimensiones

La discusión teórica alrededor de lo que se debe considerar por desarrollo, ha estado matizada por el hecho de que se le ha igualado a crecimiento económico, ignorando factores sociales de importancia, sin los cuales se reduciría meramente a la existencia de procesos económicos cuantitativos.

¹ Esta idea de desarrollo pone atención en la acción participativa, deliberada y concertada de los grupos sociopolíticos, el uso de los instrumentos del poder político para obtener un mejor aprovechamiento de los recursos productivos internos y lograr adecuadas vinculaciones externas, acordes con las aspiraciones sociales. Ello supone, entre otras cosas, la confluencia de las capacidades de investigación científica y tecnológica con la estructura del poder a fin de alcanzar las metas propuestas. Bajo esta concepción el desarrollo, necesariamente es resultado de la concomitancia de los más diversos factores incluidos los ideológicos, es producto de los actores sociales y en tal sentido, obliga a identificar a quiénes interesa el desarrollo y para qué, así como a quiénes perjudica y porqué.

Se alejan de esta concepción grupos de teóricos que, como Mario Bunge, Pilar Zarzosa y Arturo Ornelas [1986: 20-28], consideran que el desarrollo es un proceso de naturaleza política, económica y social, por medio del cual los diferentes grupos sociales que componen la población de un país tienen acceso a oportunidades crecientes y semejantes para la satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales. Este enfoque representa un avance en el pensamiento; pues se reconoce la diferencia entre crecimiento económico y desarrollo social, a la vez que se introduce el problema de la equidad.

Una definición habitualmente utilizada por algunos especialistas cubanos [Rodríguez, 1990] plantea que el desarrollo es un proceso en el cual las relaciones de producción y los factores culturales se encuentran en estrecha interacción, cuya base es el desarrollo de las fuerzas productivas, que logran su realización en unidad con dichas relaciones. Este criterio, si bien lo reconoce como una categoría histórico-concreta, subestima factores de la superestructura² que interactúan con los elementos de la base económica, de cuyo proceso resultan determinadas transformaciones en la sociedad, en los grupos sociales y en los individuos.

Si a partir de estos elementos se busca en la bibliografía especializada, el concepto de desarrollo pero referido a una región, es decir, al ámbito regional, se tiene que estudiosos como Sergio Boisier (1991) y Luis Lira, plantean que es un proceso localizado de cambios sostenidos que persiguen como finalidad el progreso permanente de la región, el progreso de la comunidad regional y en última instancia el de los individuos que en ella residen. Esta definición resulta un tanto ambigua, pues depende de la interpretación que se quiera dar al término progreso³.

Walter B. Stohr (1992), en una nueva concepción del desarrollo, plantea que éste aparece, cada vez más, como el resurgimiento de la capacidad humana en función de las condiciones históricas, sociales y culturales que requiere un proceso social de transformación en el cual los factores económicos, culturales, políticos, ecológicos y otros deben interrelacionarse mutuamente.

Bajo esta nueva concepción del desarrollo territorial, factores como identidad regional y la participación política territorial juegan un papel importante. Este nuevo enfoque de desarrollo conlleva a un cambio en la conceptualización del espacio como “territorio dotado de dinámica autónoma, agente de desarrollo económico y transformación social” (Furió, 1996). Así según el criterio de diferentes autores (Vásquez Barquero, 1999; Boisier, 1991), el espacio-territorio es un sistema de relaciones socio-económicas, socio-culturales, políticas, e institucionales, que poseen modos de organización y regulación específicos y condicionan los procesos de cambio y desarrollo.

La asimilación de estas concepciones, en el caso de países como México, conduciría a reconocer, por una parte, que existe aún la necesidad de elevar el nivel de participación, identificar y orientar los factores que constituyen el punto de partida para cualquier proceso de desarrollo o para alcanzar el mayor aprovechamiento de todo el potencial endógeno que existe en los territorios.

A partir de estos criterios, en este trabajo se concibe que el desarrollo regional se expresa en las dimensiones histórico-concretas existentes territorialmente: la económica, la sociocultural, la demográfica, la científico-tecnológica, la medioambiental y la política, existiendo una estrecha interrelación entre las mismas porque son manifestación de la estructura social, la conciencia social y el modo de vida de una sociedad dada, cuyo objetivo es lograr el bienestar de los individuos.

² Los sentimientos, las creencias, las costumbres y las ideologías, entre otros elementos de la superestructura, inciden significativamente en la red de relaciones sociales de producción y, por tanto, en el rumbo del desarrollo, en un momento histórico-concreto.

³ La idea de *progreso* normalmente suele asociarse al adelanto técnico y a la aplicación de nuevos métodos para lograr crecimiento económico; pero, no comprende, necesariamente, aquellos aspectos que tienen que ver con las potencialidades de la acumulación, la distribución del ingreso y la asignación de recursos. [Sunkel y Paz, 1977: 24]

De ahí que al hablar de desarrollo regional, cabe la pregunta sobre ¿qué atributos o cualidades caracterizan tal proceso? En la literatura especializada, manejada por el Instituto Latinoamericano para la Planificación Económica y Social (ILPES), se plantea que dichos atributos son: la capacidad de generación de excedentes económicos y de reinversión de éstos en la región para su crecimiento económico; la inclusión social o participación para alcanzar la equidad social, lo cual significa que en la toma de decisiones participen no sólo altos directivos del gobierno y empresarios, sino toda la comunidad regional; la protección del medio ambiente en los procesos de cambio; y la sustentabilidad de dichos procesos.

El desarrollo regional plantea que la región posee dos fuentes de desarrollo, una de naturaleza externa y otra de tipo endógeno. Con relación a la primera, es muy importante cuidar que no se convierta en pieza de un proyecto de entrega de nuestras riquezas al capital transnacional. Y, respecto de la segunda, se tiene la capacidad de organización que posee la región, la cual implica para la comunidad regional la descentralización territorial y financiera y una mayor participación en las decisiones, en términos de estilos y políticas de desarrollo. Todo lo cual implica que, en pro de las personas, traiga aparejada: equidad social, acceso al empleo y servicios, participación en la toma de decisiones, transformándose los ciudadanos de participantes pasivos en activos y la accesibilidad a la distribución de ingresos (calidad de vida).

Dentro de la dimensión económica se encuentran un conjunto de variables, siendo del criterio que entre las mismas se halla el empleo, lo cual se sustenta en su fuerte condicionamiento económico, dado por la política de crecimiento económico y de inversiones. Además, se justifica este criterio adoptado para esta variable ya que, desde el punto de vista del estudio de la población, corresponde al enfoque de la misma pero en su perspectiva económica.

Ello no niega que el empleo, como variable del desarrollo, expresa -en la evolución de sus objetivos y políticas específicas- las transformaciones que se van alcanzando en las formas de actividad vital y las relaciones sociales, la marcha de la estructura social y la equidad y, por supuesto, los cambios en las condiciones materiales y espirituales de vida de una sociedad determinada; es decir, tiene un efecto social que no debe obviarse a la hora de evaluar los impactos de las políticas de empleo.

El empleo como variable a considerar en el desarrollo regional

El satisfacer las necesidades ha sido el aspecto de la vida que ha ocupado la atención de los seres humanos a lo largo de su evolución histórica, y que ha contribuido en su acción antropogénica, al establecimiento de una determinada configuración de la región, así como a su deterioro o a la conservación del medio ambiente.

Es en el proceso por alcanzar esa satisfacción que se ha generado una vivencia, una experiencia o un conocimiento y cualquier *actividad laboral* o especialización en algún campo de la actividad económica productiva o de los servicios tiene su asiento en dicho proceso.

En ocasiones se piensa que con cubrir las necesidades básicas es suficiente, pero resulta que para poder satisfacerlas, se crean otras necesidades tales como la invención de instrumentos y formas nuevas para lograr esa satisfacción.

De la satisfacción de tal necesidad⁴ proviene la base de toda producción y distribución de los bienes materiales; y, de estas dos últimas actividades -fundamentales para la vida de los seres humanos- se ha ido derivando la estructura ocupacional⁵ existente en un momento y espacio geográfico dado.

⁴ En el ámbito de la ciencia económica, ya Carlos Marx señalaba: Sin necesidades no existe producción y el consumo reproduce la necesidad [Marx, 1859 (1973): 246]. Entonces, no es por casualidad el que los seres humanos hayan buscado explicaciones en torno a los fenómenos de la producción y la distribución, ni que esto

Existen taxonomías típicas⁶ de estructuras ocupacionales que, conforme la definición anterior⁷, integran actividades profesionales, técnicas, directivas, administrativas, ventas, cualificadas, semi-cualificadas y no cualificadas. Y, la clasificación macroeconómica mayormente aceptada que clasifica la estructura en grandes rubros: sector primario, secundario y terciario, los cuales se subdividen en otras muchas ramas y subramas de actividades.

Bajo este contexto, derivado de la necesidad, se ubica el empleo, el cual puede definirse como una categoría que sirve para indicar la ocupación laboral de las personas en alguna de las ramas de la producción o de la distribución de bienes y servicios. Dicha categoría sólo refiere al índice de personas en alguna ocupación laboral, sin que por sí sola pueda proporcionar información en cuanto a la calidad del empleo y su correspondencia con la cualificación del recurso humano utilizado. Para ello se hace necesario hablar de empleo adecuado y este concepto hace referencia a la eficiencia y eficacia, alcanzada en el uso de la fuerza de trabajo calificada⁸.

En tal sentido, la consecución de metas o resultados del desarrollo debe contemplar la problemática de la eficiencia y eficacia en el uso de la fuerza de trabajo, como algo inherente a la aplicación de las políticas de empleo y como elemento indispensable del conjunto de políticas de desarrollo regional.

La política de empleo en el contexto de México

Cabe recordar que, al igual que en la mayoría de los países de América latina, la situación que caracterizó a la economía mexicana durante el primer lustro de los años setenta estuvo marcada, por un conjunto de complejos fenómenos tales como: excesivo endeudamiento externo, descenso de la relación de precios del intercambio, déficit de balance en los gobiernos centrales y empresas para-estatales, industrialización basada en una sustitución de importaciones con elevado proteccionismo, dependencia tecnológica, estructura industrial anticuada y no competitiva en los mercados internacionales, etc. En general, se decía que el patrón de acumulación, que había caracterizado a las economías capitalistas durante el período de postguerra, se hallaba agotado.

Para hacer frente a tales fenómenos, desde el último tercio de la década de los setenta, se dio un viraje al gasto estatal, marcando una tendencia hacia su reducción —dicha reducción ha sido significativa e histórica, por las implicaciones de tipo socioeconómico que ello ha conllevado— aunque esto nunca significó que el peso del Estado en la vida económica fuese nulo, por el contrario, sigue siendo definitorio en lo que respecta a la subsistencia misma del sistema económico. Así lo confirman los programas de rescate, transferencias directas e indirectas de recursos desde el sector estatal hacia el sector privado y otros apoyos⁹ fundamentales para la vida de las empresas, mas no para fines de desarrollo auto-sostenido.

haya conformado un objetivo de interés o de estudio que constituyó a la ciencia económica, sino que ha sido la necesidad en sus diversas formas de manifestación, la que ha llamado la atención analítica de diversos pensadores.

⁵ Se entiende por *estructura ocupacional*, la clasificación en serie del conjunto de actividades laborales u ocupaciones que se encuentran ordenadas en función de su relación o complejidad de destrezas requeridas para su ejecución.

⁶ Una de las clasificaciones más ampliamente aceptada ha sido la del *U. S. Bureau of the census* de 1943. Fue creada por Alba. M. Edwards, ordenando familias de ocupaciones de acuerdo a la capacitación requerida e ingreso correspondiente. Esta clasificación fue adoptada por varios países como Canadá, República federal Alemana, Francia, Italia, Japón, Suecia y Panamá. [Sins, 1979: 410].

⁷ véase nota al pie número 5.

⁸ Para mayor información sobre estos conceptos véase Jiménez, J. A. 2005 y 2010.

⁹ Véase nuestra nota de pie de página número 15.

Bajo esta tónica, durante la década de los 80, se reduce el Producto Interno Bruto (PIB)¹⁰, se acelera la transferencia de recursos al exterior debido al incremento de la deuda externa, se amplía el desempleo y subempleo, se contrae el ingreso real de los trabajadores y se reducen los programas sociales en educación, vivienda y salud.

Es en este contexto, y desde 1982, que los conductores de la política económica mexicana, al reconocer los cambios mundiales, se alinearon al Fondo Monetario Internacional y, en consecuencia, han impulsado las políticas correctivas dictadas por tal organismo, se han saneado las finanzas públicas para adecuarlas a los requerimientos del capital internacional, por tanto, se dismanteló el proteccionismo y se ha insertado a la economía en los mercados internacionales, asumiendo los riesgos y compromisos que ello implica.

Entre los compromisos asumidos se encuentra la política laboral que está organizada bajo cuatro principios¹¹ y ocho lineamientos centrales: 1) descentralización de funciones, de recursos fiscales y de programas públicos hacia los estados y municipios; 2) la privatización de los sistemas de seguridad social y sus respectivos esquemas de jubilación; 3) privatización¹² de las empresas del sector paraestatal; 4) flexibilización laboral; 5) reforma de la legislación laboral (artículos 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo) en los marcos del neoliberalismo; 6) El control y flexibilización de los salarios; 7) una política de empleo acorde con los cuatro principios de la política neoliberal; y, 8) una política sindical restrictiva, desarticuladora y, en última instancia, destructiva.

Estos, conjuntamente con el resto de compromisos, significaron una reducción del gasto público en la casi totalidad de sus programas, se propició la venta, cierre o fusión de empresas paraestatales, secretarías de Estado, etc., en aras de hacer eficiente a la economía mediante la racionalización de recursos. Como resultado de ello, se generaron despidos masivos, —no sólo en los sectores mencionados, sino también en el conjunto de la economía, debido al cierre de las empresas privadas cuyas operaciones dependían del sector público— lo que ha ampliado la brecha entre el nivel de empleo que el aparato productivo o de servicios puede proporcionar y el nivel de oferta de mano de obra disponible. Es decir, no sólo se limitó la creación de los nuevos empleos necesarios para absorber a la creciente oferta laboral, sino que también se perdieron numerosos puestos de trabajo en el sector formal de la economía. Todo lo cual ha elevado los niveles de desocupación¹³ y subempleo abierto.

¹⁰ Una estimación, a precios constantes de 1975, indica una tasa acumulada promedio de -1.5 %. Cfr. INEGI-SPP, Sistema de cuentas nacionales de México. 1990.

¹¹ Estos principios de la estrategia neoliberal para los trabajadores son los siguientes: productividad, flexibilidad, movilidad y polivalencia o multi-habilidad de la mano de obra (artículo 56 de la iniciativa de Reforma a la Ley federal del Trabajo).

¹² En 1982, de las mil 155 entidades que el sector paraestatal tenía, se habían reducido a sólo 185 a fines de diciembre de 1996. Durante 1997 se otorgaron las licitaciones al sector privado para proveer de energía eléctrica privada y distribuir gas natural; asimismo se concesiona la telefonía celular, la administración portuaria y el Ferrocarril del Noreste y del Pacífico del Norte. En 1998 se establecen las bases para que las empresas particulares realizaran un sin número de obras de electrificación.

¹³ En el año 2001, la Encuesta Nacional de Empleo reportaba 89 mil plazas dadas de alta en el IMSS, las que sumadas a las registradas en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), dan una cifra global de 115 mil 511 puestos laborales. Esta cifra significa que, para ese año, existe un déficit de empleos de 984 mil 489 personas sin posibilidades de acceder a un trabajo formal, que al sumarse a los 625 mil 567 despedidos, quiere decir que, el déficit de empleo ascendió a un millón 610 mil 56, si se considera que se requieren 1.1 millones de empleos para atender a las personas jóvenes que se incorporan anualmente a la P. E. A. (Población Económicamente Activa). A su vez, el INEGI reportaba durante el mes de mayo del 2002, que la Tasa de Desempleo Abierto (TDA) fue de 2.70% de la PEA, cifra mayor a la TDA observada en igual mes del 2001, que fue de 2.47 por ciento. En cuanto al subempleo abierto se reconoce una cifra de un millón de personas (2.7% de la PEA). [ENEU, INEGI, 2002].

Tal situación se ha visto agravada por nuestra humana condición reproductiva que muestra tasas de crecimiento poblacional cuyas cifras, desde las dos últimas décadas, oscilan entre el 3% y 2.5% al año. Ello ha representado para la economía, una sobreoferta de fuerza laboral lo que, a su vez, se ha constituido en un mecanismo que desvaloriza en general a la fuerza de trabajo¹⁴, cuando ésta se ofrece como un factor de la reproducción susceptible a ser empleado, por el capital, con fines de acumulación.

Así que durante los noventa, y ya en un marco de acelerado proceso de globalización y apertura comercial, el fuerte desajuste financiero y cambiario, trajo como resultado que, en 1995, el producto interno bruto se contrajera un 6.32%; y que, en algunos sectores intensivos en mano de obra, como el de la construcción y comercial, la reducción de la producción fuese mayor (24 y 16%, respectivamente) [Flores, 2002: 1]. Esta situación manifestaba que, la estabilidad del empleo y la generación de nuevas fuentes de trabajo había pasado a depender, cada vez más, de la capacidad de las empresas¹⁵ para luchar en mercados más diversificados y competidos, lo que exigía acelerar la incorporación de nuevas tecnologías y formas de organización encaminadas al empleo más eficiente y elástico de los recursos productivos frente a las cambiantes necesidades.

La Política de Empleo. Los programas, resultados e incongruencias

La política laboral implementada por el gobierno federal de los últimos cuatro sexenios ha sido la misma que los empresarios promovieron en 1988 y 1994. Esta política está marcada por los cuatro principios que caracterizan las políticas neoliberales (véase la nota número 11 del ítem anterior) y se echa a andar bajo el argumento¹⁶ de revisar las rigideces en el funcionamiento de los mercados laborales que impiden una mayor absorción de mano de obra y mejores oportunidades de ingreso para los trabajadores.

Así que, en los últimos años y en muchos países, se han adoptado las llamadas políticas activas de mercado de trabajo (PAMT), como instrumento de atención a los problemas de desempleo y subempleo (Jiménez, J.A. 2005: 35-38). Estas políticas buscan promover el empleo productivo, en contraste con las políticas pasivas de seguro de desempleo u otro tipo de subvenciones a la falta de empleo; para esto, se consideran –al menos a nivel del discurso del gobierno- como principales estrategias: i) el fortalecimiento de la oferta laboral, ii) el incremento de la demanda de trabajo y iii) el mejor funcionamiento de los mecanismos de interrelación del mercado laboral.

Para el caso de la economía mexicana, y desde la década de los ochenta, se habían implementado importantes políticas de mercado de trabajo. Uno de ellos fue el Programa de Capacitación y

¹⁴ Dicha circunstancia y por la necesidad de subsistencia, ha obligado a la mano de obra a negociar sus relaciones de trabajo más desfavorablemente y la sitúa en extrema debilidad frente al capital. Así ha venido sucediendo desde el sexenio pasado; y, durante los dos primeros años del mandato del Presidente Fox, los trabajadores, ante la amenaza del “despido” o del “cierre de la empresa”, aceptaron aumentos salariales menores a los promedios, tal y como ocurrió durante la revisión en la empresa Aeroméxico. Asimismo, se han visto obligados a aceptar los llamados “paros técnicos” o los “descansos” obligatorios, como ha ocurrido en la industria automotriz.

¹⁵ En marzo de 1999, el Presidente Zedillo envió una iniciativa de Ley para el fomento de la Investigación Científica y Tecnología, que fue aprobada a fines de abril. Con ello **se legalizaba el apoyo a centros privados de investigación con fondos públicos**. Se planteó que **tocaba al sector empresarial orientar a los académicos para la definición de las prioridades de investigación**; asimismo se establecía la competencia entre las instituciones públicas y privadas, como entre las personas, por la asignación de los fondos públicos. [Aboites, 1999: 1]

¹⁶ En los países de América Latina donde se han implementado reformas a la ley laboral, el argumento ha sido semejante: “crear nuevos empleos”, pero ha sucedido exactamente lo contrario: desaparece la estabilidad en el empleo, se da paso a la contratación eventual bajo criterios de mercado (artículo 34 del proyecto mexicano de reforma a la ley laboral), redundando en salarios más bajos y menores prestaciones. Asimismo, la contratación no es por jornada sino por horas y sin derecho a la reinstalación por despido injusto, etcétera.

Productividad (1984-1988), cuyo objetivo persigue fomentar el desarrollo de los recursos humanos como la estrategia principal¹⁷ de largo plazo, buscando favorecer la incorporación al trabajo de la población y apoyar la elevación de la competitividad, especialmente de la micro y pequeña empresa. Asimismo, se instrumentaron programas emergentes de empleo¹⁸ y se fortaleció al Servicio Nacional de Empleo (SNE)¹⁹ con la creación del programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT).

Durante la década de los noventa, el Programa de Capacitación y Productividad (1990-1994), enfatizó igualmente la importancia de los recursos humanos y del incremento de la productividad, como elemento estratégico de crecimiento y mejoramiento social. Por tanto, en este programa, la capacitación de mano de obra cumple un papel central en este proceso concediéndole una particular preeminencia como factor para mejorar el empleo, a través del incremento en la productividad y competitividad. La implementación del programa consensaba el criterio de que, sólo la acción socialmente concertada de todos los sectores haría posible alcanzar los objetivos, quedando bajo responsabilidad de todos los sectores, el desarrollo de los recursos humanos.

Asimismo, el Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales (1995-2000), daba continuidad a los programas y acciones orientados al impulso de la capacitación; al mejoramiento de la competitividad a través de la elevación de la productividad y calidad en los centros de trabajo; el desarrollo de los mercados de trabajo regionales, y la vinculación de los agentes productivos.

¹⁷ Debido al proceso de globalización y a la creciente integración comercial de la economía mexicana con otros países industrializados y en desarrollo, la elevación de la competitividad del aparato productivo nacional se ha constituido en uno de los factores estratégicos, que la postura oficial señala como fundamentales para el logro de los objetivos de empleo.

¹⁸ Conforme a datos proporcionados por el SELA, en 1983 se crearon los siguientes programas de protección al empleo: Creación de Empleo Rural, Empleo en Áreas Urbanas Críticas, Defensa del Empleo y de la Planta Productiva Programa de Servicio Social. Sin embargo, los resultados son desastrosamente precarios. Para hacer frente a la demanda de nuevos empleos (1 millón de empleos por año, como mínimo) que se deriva de la incorporación de la población joven a la PEA, desde 1982 (año en que comienzan a aplicarse decididamente las políticas neoliberales) hasta el año 2002 debieran de haberse creado por lo menos 18 millones de empleos. Aunque de 1982 a 1994 se habían generado un millón 417 mil empleos, estos se perdieron en un solo año, durante la crisis recesiva de 1995. Durante el período 1995-2000, el empleo no mejoró, observándose un rezago de alrededor del 40 %. Como los datos no tienen sentido si no se les relaciona con los empleos perdidos, entonces hay que agregar que, de 1982 al 2000, fueron despedidos 780 mil trabajadores del sector paraestatal, ferrocarrileros, petroleros, azucareros y del sector central del Gobierno. [Ortega, 1999]. Y, añadir que, durante los primeros 16 meses del Gobierno de Vicente Fox, se han perdido 954 mil 521 empleos. [Universidad Obrera de México, 2002].

¹⁹ El SNE es un organismo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que coordina su operación con los gobiernos de las entidades federativas. Tiene como objetivos: facilitar la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo, orientar a los buscadores de empleo sobre las condiciones del mercado laboral y apoyar su calificación, así como auxiliar a los empresarios en la búsqueda de candidatos para cubrir sus vacantes. El SNE fue creado en 1978, inició operaciones en cinco entidades federativas. El SNE opera de manera descentralizada: el Gobierno Federal norma y transfiere recursos a los gobiernos estatales; éstos operan los Servicios Estatales de Empleo (SEE) y aportan recursos adicionales. Ninguna ley obliga a empleadores y solicitantes de empleo a utilizar al SNE; éste recurre a campañas para informar a la población y depende de la eficiencia y calidad de sus servicios para mantener y ampliar sus usuarios. En el año 2000, el SNE contaba, en coordinación con los gobiernos de los estados, con 123 oficinas operando en las principales ciudades de la república mexicana y 16 unidades delegacionales del Servicio de Empleo en el D. F.

Entre las principales actividades del SNE se encuentra la coordinación de acciones entre los distintos agentes públicos y privados que inciden en el mercado de trabajo; para el efecto, se creó un Comité Ejecutivo en cada SEE. Dichos Comités se conforman con representantes de organismos empresariales, instituciones de capacitación e instancias gubernamentales de promoción económica. Entre estas acciones se pueden mencionar los Talleres para Buscadores de Empleo y las Ferias de Empleo. [STyPS, 2000].

Para llevar a efecto, los programas de capacitación y vinculación de los mercados de trabajo, se concertaron créditos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo con cargo al Gobierno Federal y los gobiernos estatales, preferentemente.

Bajo este plan, se manejaron los proyectos de Capacitación de Mano de Obra 1988-1992, el Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo 1993-1997 y el Programa de Modernización de los Mercados Laborales 1997-2001 que iniciara en julio del 97.

Conforme a datos proporcionados por el Servicio Nacional de Empleo, entre 1988 y 1996, el número de solicitantes de empleo y vacantes registradas se duplicó, alcanzando en este último año un número de 455 mil y 343 mil, respectivamente. De estos solicitantes, 71% fueron enviados a una vacante disponible, de los cuales 39.6% lograron, finalmente, colocarse en un empleo. Sin embargo, según datos disponibles del “Informe Mensual de la Población Derechohabiente”, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), entre el 1° de diciembre del 2000 -fecha en que asumió la nueva administración federal- y el 15 de noviembre del 2001, los empleos perdidos ascendieron a 538 mil 400, de los cuales 381 mil 378 eran “permanentes”, representando el 70.8% de todos los empleos perdidos; el resto de estos trabajos deshechos (157 mil 22 plazas) corresponde a trabajadores eventuales, o sea que, el 29.16% eran empleos “eventuales” [Jiménez, 2001].

Uno de los programas que tuvo gran aceptación por parte de los empleadores ha sido el PROBECAT²⁰. Este programa adquirió un fuerte impulso como instrumento de la política activa de mercado de trabajo. Sus objetivos (del programa) dejaron de limitarse a la atención coyuntural del desempleo abierto e incluyeron la vigilancia de los problemas estructurales relativos a la falta de calificaciones apropiadas de la mano de obra con relación a las exigencias ocupacionales del aparato productivo. Para ello, se crearon tres nuevas vertientes: a) Módulo de habilidades básicas y búsqueda de empleo; b) Capacitación mixta en micro y pequeña empresas; y c) Servicios integrales de capacitación y colocación.

Otro programa de apoyo a la micro empresa ha sido el de “Calidad Integral y Modernización” (CIMO)²¹, el cual ha impulsado la configuración de servicios de capacitación y asistencia técnica

²⁰ El Programa de Becas para la Capacitación de los Trabajadores (PROBECAT) fue creado en 1984 como parte de los programas emergentes de protección al empleo, en dicho año proporcionó capacitación a 66,909 personas. En 1987, fue parte sustantiva del Proyecto de Capacitación de Mano de Obra y, posteriormente, del Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo. Conforme al Diario Oficial de la Federación (4 de septiembre 2003) el programa se transforma en SICAT (Sistema de Capacitación para el Trabajo).

A través de los SEE (Servicio Estatal de Empleo), el PROBECAT (actualmente SICAT) efectúa las tareas de reclutamiento y selección de los becarios. También, por mediación de éstos se detectan las necesidades de capacitación en cada entidad federativa o región. Los principales modelos de atención del PROBECAT son: capacitación escolarizada (esta opción ha dejado de operar con el SICAT), capacitación mixta e iniciativas locales de empleo. Esta última modalidad comprende tres vertientes de atención: taller-escuela, capacitación para el autoempleo y apoyo a proyectos productivos de baja productividad (dejó de operar con el SICAT).

Mediante estudios de la demanda de la planta productiva se determinan las características de los cursos que habrán de ser impartidos. Con ello, se pretende adecuar la oferta de recursos humanos con la finalidad de facilitar su incorporación al trabajo. Conforme al programa, se cubre el pago de los instructores y el costo de los materiales didácticos, se proporciona una beca de manutención equivalente a un salario mínimo regional y se otorga ayuda para transportación. En 1996, el PROBECAT benefició a 544 mil personas.

²¹ En 1996, el Programa CIMO apoyó la capacitación de 550 mil trabajadores y se beneficiaron a 175.000 empresas, principalmente micro y pequeñas.

La operación de CIMO se realiza a través de las Unidades Promotoras de la Capacitación (UPC), que son instancias creadas y operadas con la participación tanto del sector público como privado. Las UPC localizadas en todo el país están relacionadas con los organismos empresariales locales que actúan como copatrocinadores, orientadores de la acción del programa en el medio local y regional, siendo vigilantes de su correcto funcionamiento [Flores L. 2002: 6]

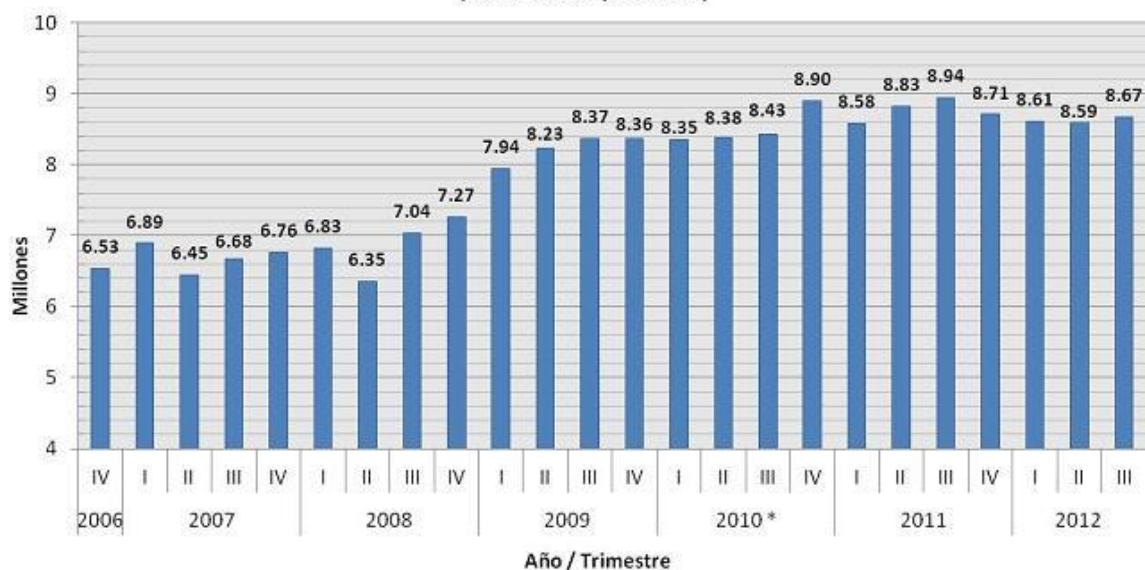
adecuados a las características y requerimientos específicos de las micro y pequeñas empresas, en particular y conforme a sus posibilidades de pago.

En el financiamiento²² de las acciones intervienen los organismos empresariales y el Gobierno Federal. Los primeros proporcionan instalaciones e infraestructura para las oficinas de las Unidades Promotoras de la Capacitación²³ (UPC) y las empresas beneficiadas efectúan el pago directo de un porcentaje de los costos de las acciones. Por su parte, el Gobierno Federal, aporta los honorarios de los promotores así como la parte restante de los costos de las acciones.

En la práctica, las entidades federativas no implementan una política de empleo específica o independiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. A través de su Sistema de Información, se mantiene comunicación con las empresas que buscan personal en las diferentes áreas. Es de observarse que la gran mayoría de opciones de colocación que ofrece la planta productiva está orientada a la incorporación de trabajadores cuyo nivel de experiencia, habilidades y conocimientos no rebasan el nivel medio-superior escolar.

Por su parte, el actual *portal del empleo vía Internet* que ofrece el gobierno federal encabezado por Felipe Calderón, a través de la STPS no fue propiamente un programa generador de empleos, tan sólo puede considerarse como un canal de información al que sólo accedía un determinado tipo de personas²⁴.

Gráfica 2. Población Desempleada en México 2006-2012
(Millones de personas)



* cifras ajustadas por el INEGI de acuerdo a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010

Fuente: Elaborado por el Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM con metodología acorde a la XIII Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo de la OIT y con datos de la ENOE publicados por el INEGI

²² Para el caso de las pequeñas y medianas empresas, el gobierno cubre el 35% de los costos en acciones de capacitación y en un 70%, para el caso de la micro-empresa. En asistencia técnica, la participación pública es del 30% para el caso de la pequeña y mediana empresa; mientras que, para la micro es del 70%. En formación de instructores, se apoya con 70% de los gastos sin distinción en cuanto al tipo de empresa. Ib. p. 9.

²³ La empresa es la que selecciona a los capacitadores y consultores y que, en la mayoría de los casos, se trata de oferentes privados de la propia localidad o región.

²⁴ Conforme a cifras de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), sólo el 0.29 por ciento de las personas buscadoras de empleo logran colocarse mediante esta herramienta. Y si el actual Secretario Lozano destaca que más de tres millones de profesionistas visitan la página, esto puede interpretarse como que, en tal sector, o existen muchos desempleados (indicador que es demasiado alto) o no están satisfechos con el actual empleo. Cfr. Otero-Briz, Mariana. (2008) "El portal de empleo no es efectivo". *El Financiero*. 2 de abril.

La incongruencia de resultados

Para comprender el porqué los programas de empleo no tienen los resultados señalados en el discurso, es importante, entre otras cosas, destacar que haber colocado a la productividad como el eje central de las relaciones laborales y sociales bajo el criterio único²⁵ de los empleadores, era poner nuevamente sobre los hombros de la clase trabajadora el costo de la aplicación de las políticas neoliberales y con mínimo²⁶ o a ningún costo para las empresas privadas (Jiménez, J.A. 2005: 38-40).

En resumidas cuentas, se observa que, la pérdida de empleos²⁷ -derivada de la reducción presupuestal gubernamental-, el cierre de empresas, tanto públicas como privadas, y la creciente incorporación de nueva población a la PEA, han sido factores que, por una parte, acrecentaron la oferta de mano de obra y, por otra, contrajeron la demanda laboral desde los centros de trabajo con su creciente efecto sobre las tasas de desempleo.

La experiencia internacional ha hecho evidente que la aplicación de las políticas neoliberales no ha significado la apertura de nuevas fuentes de empleo. Sin embargo, es un hecho que la necesidad de subsistencia nos hace vivir a cuenta de un empleo y la consecución de éste está, entre otros factores, condicionada por la inversión de montos importantes de capital en diferentes actividades productivas y de servicios, que implican las metas de un desarrollo comprometido con su entorno y la sociedad.

Resultados de los programas de empleo y el desarrollo regional poblano

Si dentro de la estrategia de desarrollo se halla, el atenuar la caída del empleo, elevar indicadores de competitividad, reactivar no sólo los mercados internos sino, también, estimular la propia acumulación interna de capital, entre otros objetivos, es fundamental insistir en que, para lograr tal estrategia, se hace necesario poner énfasis en garantizar el empleo adecuado de la fuerza de trabajo, en tanto que ella es el principal agente del desarrollo de la localidad. Para los efectos de esta presentación, en seguida se muestran algunos cuadros estadísticos de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, referidos a las tasas más recientes de empleo en el estado de Puebla.

²⁵ Este criterio fue sostenido por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, al presentar, al Senado de la República, la propuesta "Iniciativa de decreto que reforma la Ley Federal del Trabajo". Los abogados que elaboraron la propuesta (Carlos de Buen Unna y Nestor de Buen Lozano) señalaron que el propósito era muy claro: ***"darle al patrón mayor apoyo legal para buscar más productividad y más facilidad en la movilidad dentro de la empresa.... Se ha pensado –decían– en el beneficio de las empresas: mayor movilidad, más flexibilidad para el manejo de los recursos humanos"***. [De Buen y De Buen, 1995: 13]. (Cabe aclarar que esta posición no se ha modificado en lo absoluto y sino que ha sido impulsada, ahora, por el gobierno del Presidente Fox. Precisamente, el 28 de noviembre de 2003, la COPARMEX hacía un llamado a todos los empresarios del país para apoyar decididamente las reformas. Indudablemente que se está tensionando el clima de aparente estabilidad social y política ante la respuesta de reaglutinamiento, contra el neoliberalismo, mostrada por sectores de obreros, campesinos y populares, frente al Palacio Nacional, el 27 de noviembre del 2003.)

²⁶ La importancia de esto lo destacaron los directivos de la empresa GIDUSA (Grupo Industrial Durango), al subrayar que lo ocurrido (la planta fue cerrada, para reducir los costos laborales. Todos los trabajadores fueron despedidos y luego liquidados. Así se puso fin a un Contrato Colectivo de Trabajo que tenía una antigüedad de 55 años, mediante un convenio que costó a la empresa 160 millones de pesos) coincidía con la política laboral del Presidente Vicente Fox Quesada: ***"al abrir la posibilidad de las empresas mexicanas de contar con la flexibilidad necesaria para instalarse en la competitividad internacional, con estructuras laborales de menor costo y mayor productividad, mediante la liquidación de contratos colectivos de trabajo obsoletos y no competitivos, sin violar los derechos de los trabajadores"***. [Rodríguez, 2001: 28].

²⁷ En total, conservadoramente, se estima que se perdieron 830 plazas cada año durante el sexenio foxista y que la economía informal ocupa alrededor del 50-60% de la PEA y que emigran cada año entre 400 mil y 500 mil trabajadores a los Estados Unidos (Guillén, 2007: 3). Para datos más específicos, véase la nota número 15, al pie de página de esta misma presentación.

Cuadro 1

PUEBLA EN EL CONTEXTO LABORAL NACIONAL

PERSONAS ATENDIDAS Y COLOCADAS POR LOS PROGRAMAS DEL SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO
 Enero-Abril 2018 p/

Programas	Nacional		Puebla		Participación porcentual Entidad / Nacional	
	Atendidos	Colocados	Atendidos	Colocados	Atendidos	Colocados
TOTAL	1,744,849	363,010	61,389	17,344	3.5	4.8
SERVICIOS DE VINCULACIÓN LABORAL	1,641,240	306,201	54,946	13,299	3.3	4.3
Bolsa de Trabajo	462,211	142,904	14,969	5,249	3.2	3.7
Ferias de Empleo	144,964	49,495	8,238	2,518	5.7	5.1
Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT)	19,075	12,939	1,271	890	6.7	6.9
Portal del Empleo	665,333	100,863	17,521	4,642	2.6	4.6
Talleres para Buscadores de Empleo 1/	64,670	--	1,193	--	1.8	--
Sistema Estatal de Empleo 1/	32,573	--	362	--	1.1	--
Centros de Intermediación Laboral (CIL) 1/	68,036	--	2,326	--	3.4	--
SNE por Teléfono 2/	184,378	--	9,066	--	4.9	--
PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO (Presupuesto Federal)	92,445	52,648	6,226	4,045	6.7	7.7
Bécate	65,006	31,274	3,113	974	4.8	3.1
Fomento al Autoempleo	2,875	2,875	73	73	2.5	2.5
Movilidad Laboral	22,948	18,499	2,998	2,998	13.1	16.2
Repatriados Trabajando	1,616	0	42	0	2.6	0.0
PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO (Presupuesto Estatal)	11,164	4,161	217	0	1.9	0.0
Bécate	10,018	3,126	217	0	2.2	0.0
Fomento al Autoempleo	741	741	0	0	0.0	0.0
Movilidad Laboral	386	294	0	0	0.0	0.0
Repatriados Trabajando	19	0	0	0	0.0	0.0

p/ Cifras preliminares.

1/ No se contabiliza la colocación en este servicio toda vez que está formando parte de otros servicios.

2/ Se incluyen las llamadas atendidas en el centro de atención de personas que requieren información de los Programas de Movilidad Laboral (Canadá y España) y de los programas de capacitación o con apoyo económico a cargo del SNE, actualizar información de vacantes de empleo y en general asesoraría en el Portal del Empleo.

Fuente: STPS.

Obviamente, el cuadro 1 anterior, dice poco si no se le contrasta con las cifras de personas desempleadas para el periodo de referencia. Al respecto, el cuadro dos ilustra sobre el particular, aunque los criterios metodológicos para su construcción, puedan desfigurar las tasas reales de desocupación.

Cuadro 2

PUEBLA EN EL CONTEXTO LABORAL NACIONAL

POBLACIÓN
Primer trimestre 2018
(Personas)

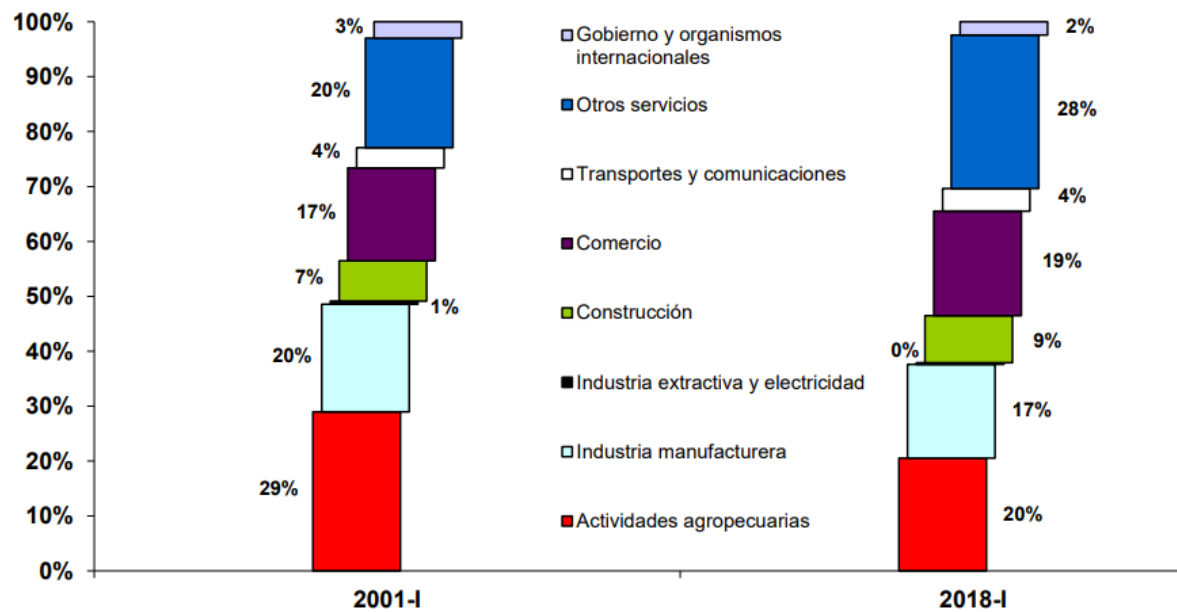
Concepto	Nacional			Puebla			Participación B/A (%)
	Total (A)	Hombres (%)	Mujeres (%)	Total (B)	Hombres (%)	Mujeres (%)	
Población Total (PT)	124,286,623	48.2	51.8	6,350,113	47.2	52.8	5.1
Población menor de 15 años (Menores)	31,681,818	50.8	49.2	1,674,551	50.1	49.9	5.3
Población en Edad de Trabajar (PET)	92,604,805	47.4	52.6	4,675,562	46.1	53.9	5.0
Población Económicamente Inactiva (PEI)	38,014,032	26.4	73.6	1,894,363	22.4	77.6	5.0
Población Económicamente Activa (PEA)	54,590,773	62.0	38.0	2,781,199	62.3	37.7	5.1
Ocupados	52,876,916	62.0	38.0	2,722,479	62.2	37.8	5.1
Desocupados	1,713,857	60.8	39.2	58,720	64.8	35.2	3.4
Tasas Laborales (por cientos)							
Tasa Neta de Participación, TNP (PEA/PET)	59.0	77.1	42.6	59.5	80.3	41.7	
Tasa de Desocupación, TDA (Desocupados/PEA)	3.1	3.1	3.2	2.1	2.2	2.0	
Tasa de Desocupación Jóvenes (15 a 29 años)	5.8	5.5	6.2	3.8	3.6	4.2	
Tasa de Informalidad Laboral, TIL	56.7	56.6	57.1	72.0	71.4	73.2	

FUENTE: STPS-INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Un acercamiento respecto a la mejoría, cambio o deterioro referido al nivel de ocupación por ramas de actividad de los sectores económicos, lo proporciona el gráfico 1.

Gráfico 1

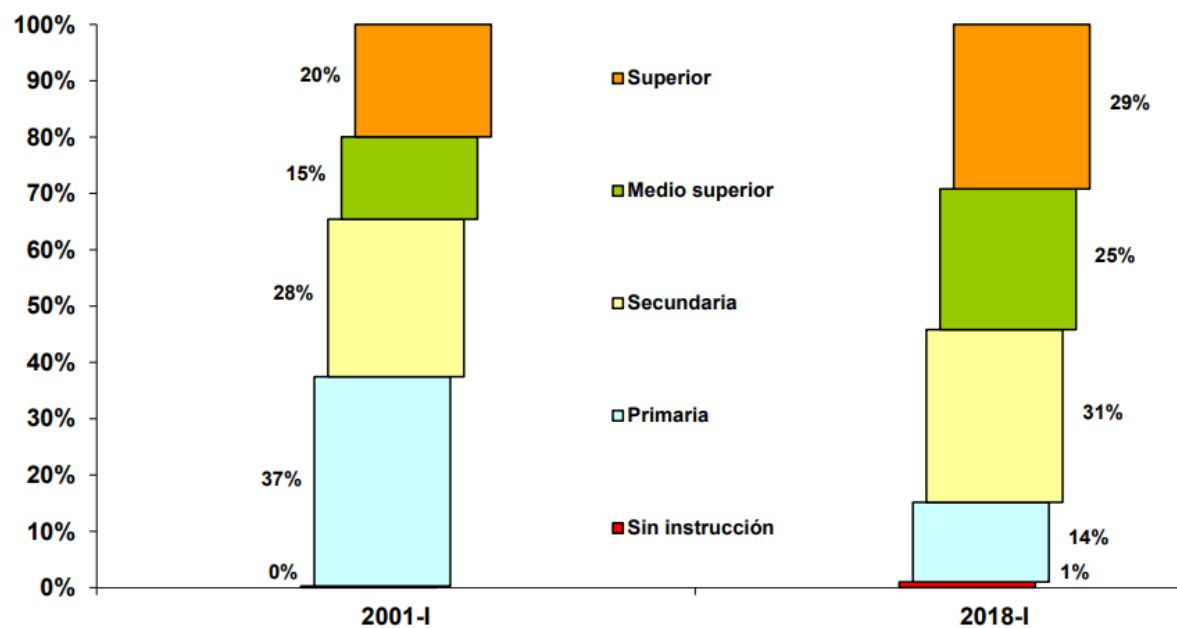
OCUPADOS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA



Asimismo, es interesante observar en el gráfico dos, el cambio de las proporciones de las tasas de desocupados en Puebla, por nivel de instrucción entre 2001 y 2018.

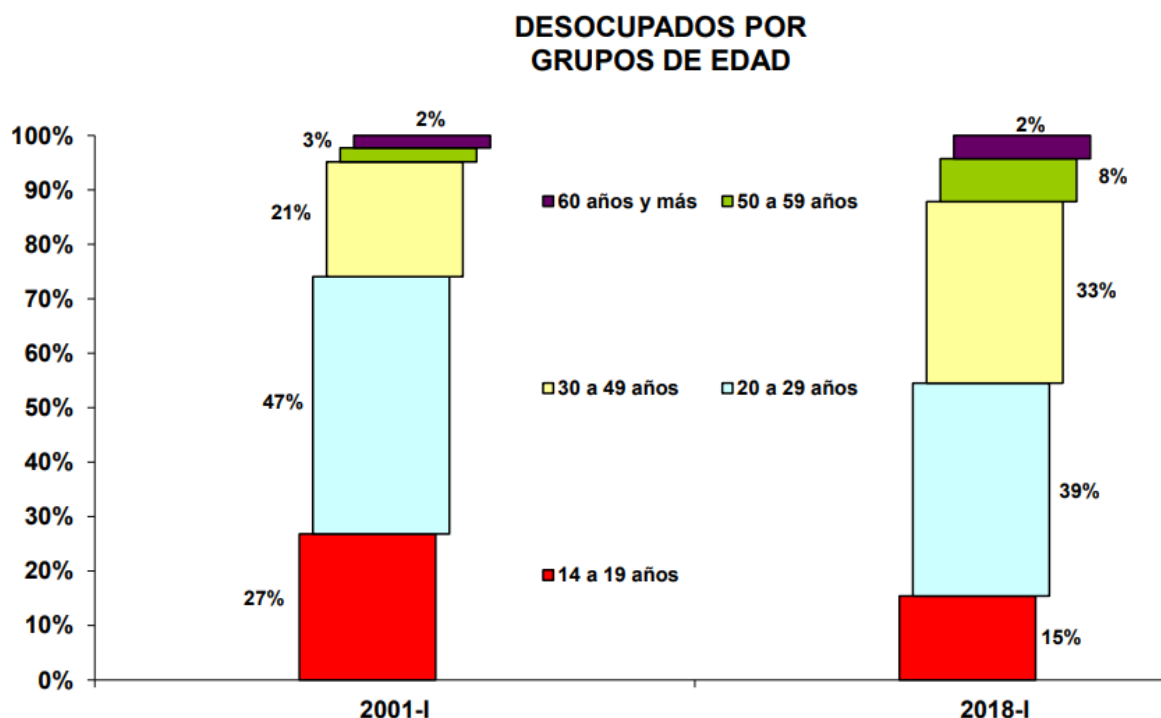
Gráfico 2

DESOCUPADOS POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN



Por grupos de edad, las cifras que proporciona la STyPS, véase el gráfico tres, indican que, entre el año 2001 y el 2018, han cambiado los porcentajes, de modo que puede deducirse cierta frustración toda vez que la desocupación se eleva en aquellos grupos cuya edad, tradicionalmente se consideran en edad productiva, pero ahora se encuentra desempleada.

Gráfico 3



Es interesante hacer resaltar, que a nivel nacional, el sector de las MiPyME's²⁸, sigue siendo el que proporciona la mayor cantidad de empleos. Aunque esto no es asunto de esta presentación, una situación análoga se puede observar en el estado de Puebla, México, donde se encuentra un *tamaño promedio de la planta productiva* constituida en su mayoría por establecimientos de tamaño micro y pequeño.

CONCLUSIONES

En las últimas décadas, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, encargada por Ley de las políticas de empleo, fue perdiendo su papel rector en materia de políticas de empleo y ha elaborado programas que pueden mostrar resultados interesantes, pero que no pueden resolver problemas derivados de la falta de inversiones. En consecuencia, se requiere de potenciar las fortalezas económicas de las regiones, mediante políticas de empleo que replanteen el papel que regionalmente puede tener la inversión pública.

Esto no quiere decir que se reduzca el papel de la inversión privada sino potenciar su rentabilidad y disminuir costos. La experiencia de otrora —en México y en otras regiones del mundo—, ha demostrado que los apoyos de los gobiernos locales a las empresas, bajo cualquiera de sus formas, --exenciones fiscales, tarifas preferenciales para los gastos locales (agua, electricidad, drenajes, etcétera); el otorgar ventajas sobre el inmobiliario industrial; facilitar terrenos o edificios cedidos a la empresa con condiciones particulares (alquiler con opción de compra, alquiler reducido, entrega

²⁸ Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyME's) que constituyen el 99.8 % de las 4.2 millones de unidades económicas en México [Fecha consulta abril 2018], en: [http:// www.forbes.com.mx/pymes-mexicanas-un-panorama-para-2018](http://www.forbes.com.mx/pymes-mexicanas-un-panorama-para-2018)

gratuita); y construcción de infraestructuras públicas adaptadas a las necesidades de la empresa (carreteras o parques industriales)-- han sido un buen mecanismo para lograr los objetivos, no sólo desde el punto de vista de los intercambios comerciales, sino también en cuanto a *la atracción y la retención* de los factores de producción (capital productivo, infraestructura, población) que forman su base económica. Bajo este contexto puede ubicarse el efecto regional sobre la creación de empleos desde la acción gubernamental.

En este sentido, es evidente que el Estado debe intervenir por medio de políticas fiscales, para mantener un nivel suficiente de demanda global; ya que no puede dejarse a las ciegas fuerzas del mercado el logro de objetivos como los ya señalados. Pues lo importante es que la región, como entidad abierta, se encuentre en situación de competencia con otras regiones, no sólo desde el punto de vista de los intercambios comerciales, sino también en cuanto a la atracción y la retención de los factores de producción (fábricas, ideas o población) que forman su base económica. El olvido de tales aspectos, hace incomprensible el porqué ciertas poblaciones asimilan y adoptan nuevas tecnologías más rápidamente que otras.

Para alcanzar las metas del desarrollo regional, se deberá lograr una economía más diversificada e integrada que derive del progreso en el conocimiento y la mejor organización técnica, pues de ello depende que el efecto multiplicador en la región sea mayor. De esta manera, los agentes económicos (consumidores o empresas) tendrán mayor tendencia a gastar su dinero en la región si encuentran en ella los bienes y servicios que necesitan. Si la entrada de capitales garantiza estos fines, coadyuvaría a elevar el nivel de empleo y disminuir las disparidades del desarrollo.

REFERENCIAS

LIBRO

Boisier, (1991) *La Gestión Regional: Un enfoque Sistémico*. Cuadernos del ILPES. Santiago de Chile.

Furio Blasco, Elier. (1996) *Desarrollo Territorial y procesos de innovación: Los milieux innovateurs*. Working papers, IRER, 9, Université de Neuchâtel.

Jiménez, J. A. (2017) *Eficiencia laboral, Empresas y Desarrollo. Una Crítica propositiva*. OmniScriptum GmbH & Co. Deutschland/Alemania. Y publicado en España por Editorial Académica Española.

Marx, Carlos (1973) [1859] *Contribución a la crítica de la Economía Política*. Ed. F. C. E. México.

Rodríguez, José Luis (1990) *Estrategia de desarrollo económico en Cuba*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, Cuba

Sunkel, O. y Paz, P (1977) *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI editores, México.

Vázquez Barquero, Antonio. (1999) *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Ediciones Pirámide, Madrid.

Sins, David L. (1979) "Ocupaciones, profesiones y carreras" en *Enciclopedia Internacional de las ciencias Sociales* Ed. Aguilar, España.

STyPS, (2000) *Manos a la obra. México*. Servicio Nacional de Empleo.

HEMEROGRAFÍA

Aboites, Hugo (1999) "Un IFE de la ciencia" en suplemento del periódico *La jornada*, 3 de mayo.

El Financiero (2000) Periódico, México, 1 de septiembre

REVISTAS

De Buen Unna, Carlos y Nestor de Buen Lozano (1995) “Iniciativa de decreto que reforma la Ley Federal del Trabajo” en la Revista *Laboral*, Año IV, N° 37, México, 1995.

Diario Oficial de la Federación (2003) Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT) 4 de septiembre.

Guillén R., Arturo. (2007), “Para superar el estancamiento económico en México: “nudos críticos” de un proyecto nacional de desarrollo”. Revista de Economía Política, v.27 n.4, Sao Paulo, oct. /diciembre.

INEGI (1990) *Sistema de Cuentas Nacionales de México*

INEGI (2002, 2005, Mayo) *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

Stöhr, Walter B. (1992) “Estrategias de desarrollo local para hacer frente a la crisis local” en Revista EURE vol. VIII Núm. 55, Santiago.

Jiménez, J. A. (2005, Mayo - Agosto) “Las políticas de empleo en México y el desarrollo regional”, *Aportes*, México: BUAP

Rodríguez, Luis Ángel (2001) “Invertirá GIDUSA 50 mdd para reabrir la planta de Atenquique”, en periódico *El Financiero*, México 14 de septiembre

ELECTRÓNICAS

Flores Lima, Roberto (2002) “Empleo y políticas activas de mercado de trabajo en México”. Revista. SELA http://sela2.sela.org/public_html/AAZK/ES

INDESOL (2003, Agosto) *La Participación Ciudadana y el Gobierno Municipal*. Síntesis de Módulo 15. www.indesol.gob.mx/indesol/teleconf_15agosto03.htm

Jiménez, Raúl (2001) “625 mil 567 empleos perdidos” en revista *Trabajadores en línea*. Noviembre - Diciembre No. 27. En <http://www.Uom.edu.mx/trabajadores/27-raul.htm>

Juárez Sánchez, Laura (2003) “La contención de los salarios pieza clave de la restructuración del capital” en revista *Trabajadores en línea*. Noviembre - Diciembre No. 33

Podestá Arzubíaga, Juan (2001); “Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional”, en Revista Última década, Volumen 9, No.15, ISSN: 0718-2236; <http://www.scielo.cl/pdf/udecada/v9n15/art07.pdf>

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2017) Información Laboral, marzo 2017. Versión electrónica en: <http://www.stps.gob.mx>

Universidad Obrera de México (2002) “Con Fox: 2.1 millones de déficit de empleos y caída del salario contractual” en la Revista *Hoja obrera en línea*. N° 47, junio. (<http://www.uom.edu.mx/hoja/hojob47.htm>)

- (2002a) “Contrarreforma Laboral” *Hoja obrera en línea*. N. 46, mayo. (<http://www.uom.edu.mx/hoja/hojob46.htm>)